



INSTITUTO  
ESTATAL ELECTORAL  
y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

## DICTAMEN DESNI-IEEPCO-CAT-341/2018 POR EL QUE SE IDENTIFICA EL MÉTODO DE LA ELECCIÓN DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA APAZCO, QUE ELECTORALMENTE SE RIGE POR SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS.

---

Dictamen que emite la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas (DESNI), del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO), por el que se identifica el método de elección de Concejales al Ayuntamiento del municipio de Santa María Apazco, Oaxaca, que electoralmente se rige por Sistemas Normativos Indígenas.

### ANTECEDENTES

- I. **Catálogo de municipios sujetos al régimen de Sistemas Normativos Indígenas.** Mediante Acuerdo IEEPCO-CG-SNI-4/2015, de 8 de octubre de 2015, el Consejo General de este Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, IEEPCO, aprobó el Catálogo General de los municipios que eligen a sus Autoridades mediante el Régimen de Sistemas Normativos Indígenas, entre ellos el municipio de Santa María Apazco, Oaxaca.
- II. **Solicitud de información.** El 12 de enero de dos mil dieciocho, mediante oficio número IEEPCO/DESNI/115/2018, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas de este Instituto, solicitó a la autoridad municipal del municipio de Santa María Apazco, Oaxaca, información por escrito sobre las instituciones, normas, prácticas y procedimientos de sus sistemas normativos relativos a la elección de sus autoridades o en su caso, presentara su Estatuto Electoral Comunitario.
- III. **Información relativa al Sistema Normativo del municipio de Santa María Apazco, Oaxaca.** Habiendo transcurrido el plazo legal, la Autoridad del Municipio que nos ocupa, no remitió la información solicitada, por tal razón, esta Dirección Ejecutiva procedió a realizar la revisión de los expedientes electorales relativos a las 3 últimas elecciones de dicho municipio, así como el dictamen aprobado mediante acuerdo IEEPCO-CG-SIN-04/2015.

### RAZONES JURÍDICAS

**PRIMERO. Competencia.** La Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas es competente para emitir el presente Dictamen de conformidad



con lo establecido en el artículo 278, numeral 3 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, en adelante LIPEEO, ya que este precepto dispone que la Dirección elaborará dictámenes individuales “... con el único propósito de identificar sustancialmente el método de elección...” de los municipios sujetos al régimen de Sistemas Normativos Indígenas.

**SEGUNDA. Derechos fundamentales de los pueblos indígenas.** De conformidad con lo establecido en los artículos 2º, Apartado A, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 16 y 25, apartado A, fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 3, 4 y 5 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, estos pueblos tienen el derecho de Libre Determinación y Autonomía para elegir a sus autoridades o representantes conforme a sus normas, procedimientos, instituciones y prácticas tradicionales.

Si bien, estas normas aluden a los pueblos indígenas, no se pierde de vista que los pueblos de nuestra Entidad, manifiestan su existencia en comunidades indígenas, entendidas como aquellas que forman una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias electas conforme a sus propias normas; a su vez, estas comunidades indígenas conforman los municipios oaxaqueños y por tanto es posible hablar de municipios indígenas titulares del derecho de libre determinación y Autonomía para elegir a sus autoridades, pues existe una coincidencia entre la institución municipal y la o las comunidades indígenas que la integran.

Ahora bien, el derecho de libre determinación para elegir conforme a sus propias normas, lleva implícita la facultad de elaborar o modificar dichas normas, procedimientos e instituciones electorales, de tal forma que los órganos comunitarios, en especial la Asamblea comunitaria, constituye una fuente normativa del orden jurídico mexicano<sup>1</sup>. Así lo han sostenido los Tribunales Electorales de la Entidad y del Poder Judicial de la Federación, pues han señalado que en virtud de este derecho, los municipios indígenas

---

<sup>1</sup> Tesis de Jurisprudencia LII/2016. SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SE INTEGRA POR EL DERECHO INDÍGENA Y EL DERECHO FORMALMENTE LEGISLADO.



tienen la facultad de establecer sus propias normas<sup>2</sup> ya sea como nuevas normas o para llenar las lagunas legales que existan en su Sistema Normativo vigente, a fin de resolver situaciones contemporáneas o conflictos que se presenten<sup>3</sup>.

Congruente con esta línea de interpretación, el artículo 278 de la LIPEEO, establece con claridad que corresponde a los municipios que se eligen conforme a sus Sistemas Normativos, proporcionar la información relativa a su método de elección, así como sobre las instituciones, normas, prácticas y procedimientos que integran sus Sistemas Normativos relativos a la elección de sus Autoridades y, por su parte, a este Instituto a través de la Dirección de Sistemas Normativos Indígenas, corresponde elaborar el dictamen respectivo **con el único propósito de identificar sustancialmente el método de elección**; asimismo, el referido dictamen se pondrá a consideración del Consejo General **para efectos de su conocimiento, registro y publicación**.

La mínima intervención de este Instituto, previsto por el legislador en el indicado precepto, lleva implícito el principio de maximización de la autonomía con que las Autoridades deben actuar al atender comunidades y pueblos indígenas, cuestión que se ha cubierto por este órgano electoral al solicitar que los municipios proporcionen la información necesaria para la actualización del Catálogo respectivo.

No obstante, esta mínima intervención, no implica que el derecho de libre determinación y autonomía deba ser considerado como un derecho absoluto, pues como se establece en la Constitución Federal y los instrumentos internacionales, las normas comunitarias serán válidas siempre que no contravengan otros derechos fundamentales; en tal virtud, antes de proceder a la elaboración del presente dictamen, se realizaron las observaciones y sugerencias que se estimaron pertinentes a fin de que el municipio que nos ocupa, llevara a cabo las acciones y tomara las determinaciones pertinentes para armonizar su sistema con otros derechos fundamentales, de manera especial los derechos de las mujeres.

---

<sup>2</sup> Jurisprudencia 20/2014. COMUNIDADES INDÍGENAS. NORMAS QUE INTEGRAN SU SISTEMA NORMATIVO.

<sup>3</sup> Tesis de Jurisprudencia XXVII. SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. IMPLICACIONES DEL DERECHO DE AUTODISPOSICIÓN NORMATIVA.



En este sentido, el presente dictamen identifica el método electoral del municipio de Santa María Apazco, Oaxaca, sin embargo, su contenido, así como su registro y publicación por el Consejo General de este Instituto, no exime de un ulterior Control de Constitucionalidad y Convencionalidad al analizar los actos concretos en que se apliquen.

**TERCERA. Identificación del método de elección de los concejales municipales.** Para identificar el método de la elección de Concejales del municipio objeto del presente Dictamen, se toma en consideración lo siguiente:

1. Se procedió a la análisis de la información remitida por las Autoridades municipales a que se refiere el antecedente III; así como el dictamen aprobado por este Instituto mediante acuerdo IEEPCO-CG-SNI-04/2015, por el cual, se identificó el método electoral del municipio que nos ocupa, así como los expedientes de las tres últimas elecciones.
2. Con la información antes referida, se procedió a identificar las **normas, principios, instituciones y procedimientos que conforman el método de elección del municipio de Santa María Apazco, Oaxaca.** Asimismo, se consideró necesario mantener la información relativa al contexto del referido municipio, porque aporta elementos relacionados con su especificidad cultural y la razón de ser de su Sistema Normativo, cuestiones que los Tribunales Electorales han considerado de trascendencia para resolver posibles situaciones de conflicto con una perspectiva intercultural<sup>4</sup>.

Con base en lo anterior, el método de elección del municipio de SANTA MARÍA APAZCO, OAXACA, identificado por esta Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, es el que enseguida se describe:

<b>SANTA MARÍA APAZCO</b>	
I. FECHA DE ELECCIÓN	En el mes de noviembre.
II. NÚMERO DE CARGOS A ELEGIR	14

<sup>4</sup> Jurisprudencia 9/2014. COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS AUTORIDADES DEBEN RESOLVER LAS CONTROVERSIAS INTRACOMUNITARIAS A PARTIR DEL ANÁLISIS INTEGRAL DE SU CONTEXTO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE OAXACA).

III. TIPO DE CARGOS A ELEGIR	Propietario(as) y suplentes: 1. Presidencia Municipal; 2. Sindicatura Municipal; 3. Regiduría de Hacienda; 4. Regiduría de Educación; 5. Regiduría de Obras; 6. Regiduría de Ecología; 7. Regiduría de Salud.
IV. DURACIÓN DE CADA CARGO	Propietarios y suplentes: 3 años.
V. ORGANOS ELECTORALES COMUNITARIOS	Comité Electoral Comunitario.
VI. PROCEDIMIENTO DE LA ELECCIÓN	Elijen en jornada electoral. Las y los candidatos se proponen en planillas, y la votación es por boletas y urnas.
<p style="text-align: center;"><b>MÉTODO DE ELECCIÓN</b></p> <p><b>A) ACTOS PREVIOS</b></p> <p>En la última elección de autoridades municipales del año 2016 se realizaron los siguientes actos previos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. El Ayuntamiento del municipio emite la convocatoria para una Asamblea comunitaria en la que se nombra a los integrantes del Comité Electoral Comunitario integrado por un Presidente(a), un Secretario(a) y 4 Consejeros(as);</li> <li>II. Una vez integrado el Comité Electoral Comunitario, procede a emitir la convocatoria a los interesados a participar como candidatos a integrar el Ayuntamiento, la cual es difundida en la cabecera municipal así como en la Agencia Municipal y en las Agencias de Policía del municipio;</li> <li>III. El Comité Electoral Comunitario, actualiza y publica el Padrón Electoral Comunitario de Ciudadanas y Ciudadanos con derecho a votar;</li> <li>IV. En términos de la convocatoria, el Comité Electoral Comunitario aprueba el registro de las candidaturas que se presentaron para contender en la elección y sorteo los colores que le corresponderán a cada una de las planillas aprobadas; y</li> <li>V. En sesión ordinaria, el Comité Electoral Comunitario realiza la designación de los funcionarios de casilla para la elección de autoridades así como la aprobación de las boletas electorales que se emplean en la elección.</li> </ol> <p><b>B) ELECCIÓN</b></p> <p>La elección se lleva a cabo conforme a las siguientes reglas:</p>	

- I. El Comité Electoral Comunitario entrega tanto el material electoral como las boletas para la elección a los funcionarios de casilla previamente designados, así mismo preside la elección. En la última elección se instalaron 3 casillas en la explanada del Palacio Municipal de Santa María Apazco, Oaxaca;
- II. Las ciudadanas y los ciudadanos se presentaron a lo largo de la jornada a emitir su voto que depositan en urnas;
- III. Concluida la votación se realiza el escrutinio y cómputo de los votos depositados en las urnas y se fijan en el exterior del local que ocupa el Comité Electoral Comunitario los resultados de la elección;
- IV. Al término de la jornada el Comité Electoral Comunitario, levanta el acta de sesión permanente en la que consta la votación obtenida por cada planilla, y la integración y la duración en el cargo la planilla ganadora, firmando y sellando el Comité Electoral Comunitario, la Autoridad municipal en funciones, así como los funcionarios de las casillas instaladas y se anexa a la misma el padrón de los ciudadanos y ciudadanas;
- V. La documentación se remite al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, para su validación.

### **C) CONFLICTOS ELECTORALES**

En este municipio se han presentado los siguientes conflictos electorales:

En el proceso ordinario 2013, vivió un el conflicto por la legitimidad y legalidad del Comité Electoral, por lo cual un grupo de habitantes autodenominados Consejo de usos y costumbres, se manifestaron en contra de los actos preparatorios de la elección de Concejales al Ayuntamiento, celebrándose mesas de mediación entre los inconformes, la autoridad municipal en funciones y personal del IEEPCO; Luego de celebrada la elección, los inconformes recurrieron ante el TEEO, lo que derivó en el juicio JNI/31/2013, el cual fue resuelto declarándolo improcedente; posteriormente el Consejo General del IEEPCO declaró la validez de la elección de concejales celebrada en fecha 28 de noviembre de 2013 mediante el acuerdo CG-IEEPCO- SIN-149/2013. Este acuerdo fue impugnado ante el TEEO mediante el juicio JNI-36/2013, en que se confirmó el acuerdo de validación del IEEPCO; posteriormente, la Sala Regional Xalapa del TEPJF mediante el juicio SX-JD-126/2014, quien confirmó la sentencia del TEEO, finalmente los inconformes promovieron en contra de la citada resolución el recurso de reconsideración SUP-REC-871/2014, mismo que confirmo en su resolución la sentencia dictada por la Sala regional Xalapa;

En el proceso electoral de 2016, un grupo de ciudadanos se inconformaron con el acuerdo GC-IEEPCO-SIN-352/2017, del Concejo General del IEEPCO que declaró la validez de la elección de Concejales al Ayuntamiento, promoviendo el juicio JNI-79/2017 ante el TEEO, en que se confirmó la validez de la elección; posteriormente la Sala Regional Xalapa del TEPJF el juicio SX-JDC-69/2017,



resolvió confirmar la sentencia del TEEO.	
VII. REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD DE LOS Y LAS CONCEJALES A ELEGIR	Los candidatos y candidatas deben ser originarios(as) de la población y haber cumplido con los cargos en el municipio.
VIII. NÚMERO DE PERSONAS QUE TRADICIONALMENTE PARTICIPAN EN LA ELECCIÓN	En la elección ordinaria 2013, participaron 519 personas entre hombres y mujeres;  En la elección ordinaria 2016, participaron 490 personas entre hombres y mujeres.
IX. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES	De los expedientes en consulta se advierte que las mujeres han participado en las elecciones ejerciendo su voto pasivo; hasta la elección ordinaria 2016 por primera vez accedieron a cargos de elección popular, resultado electas 2 propietarios y 2 suplentes en las Regiduría de Educación y Salud.
X. ESTATUTO ELECTORAL	No cuenta con Estatuto Electoral.
XI. SISTEMA DE CARGOS	No existe sistema de cargos en el municipio.
Edad a la que empiezan a cumplir los cargos	No aplica.
Quiénes participan en el sistema de cargos	No aplica.
Características para cumplir los cargos	No aplica.
Forma en la que van subiendo en los cargos	No aplica.
Existen criterios para participar en el sistema de cargos.	No aplica.

XII. INFORMACIÓN GENERAL Y DE CONTEXTO.			
Región	Mixteca	Población de 18 años y más hombres	529

Distrito Electoral	05	Población de 18 años y más mujeres	655
Agencias Municipales	1	Porcentaje de población en situación de Pobreza	88.3 <sup>5</sup>
Agencias de Policía	2	Nivel de Desarrollo Humano	0472, bajo <sup>6</sup>
Núcleos Rurales	0 <sup>7</sup>	Lengua indígena predominante	Mixteco del noroeste
Población Total	1898	Población Hablante de Lengua indígena	1590
Población Total de Hombres	870	Población hablante de lengua indígena y español	1210
Población Total de Mujeres	1028	Población que no habla español	375 <sup>8</sup>
Población de 18 años y más	1184		

#### **CUARTA. Principio de universalidad del sufragio, Libre Determinación y Autonomía.**

Conforme a la realidad de nuestra entidad, donde los municipios se conforman por comunidades indígenas, no pasa desapercibida la tensión normativa que se presenta entre el principio de universalidad del sufragio y el derecho de Libre Determinación y Autonomía de las comunidades y pueblos indígenas, sin embargo en el municipio que se analiza se aprecia el cumplimiento con dicho principio toda vez que participan los ciudadanos y ciudadanas que viven en la Agencia Municipal, así como, en las Agencias de Policía que integran el municipio, y con ello, cumplen con el principio de universalidad del sufragio establecido en los artículos 2o, apartado A, fracción III y 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se estima que estas reglas deben prevalecer pues han sido adoptadas y validadas por la Asamblea General del municipio.

<sup>5</sup> Fuente: CONEVAL, 2010

<sup>6</sup> FUENTE, PNUD, Mexico, 2010

<sup>7</sup> Fuente: LXI Legislatura del Estado

<sup>8</sup> Fuente de datos Poblacionales: ITER, INEGI, 2010



**QUINTA. Participación de las mujeres como garantía del principio de universalidad del sufragio, así como del ejercicio de su derecho de votar y ser votadas en condiciones de igualdad.**

Los artículos 2o, apartado A, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 273, numeral 7 de la LIPEEO, sustancialmente establecen que los Sistemas Normativos Indígenas deben garantizar que las mujeres disfruten y ejerzan su derecho a votar y ser votadas en condiciones de igualdad con los hombres, así como acceder a desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electas o designadas. Asimismo, el artículo 31 de la LIPEEO establece que corresponde a este Instituto reconocer, respetar y garantizar los Sistemas Normativos Indígenas y al mismo tiempo promover condiciones de paridad de género en la participación política, postulación, acceso y desempeño de cargos públicos como criterio fundamental de la democracia.

Por esta razón, para la elaboración del presente dictamen se realizó un análisis del método electoral del municipio Santa María Apazco, Oaxaca, en relación al cumplimiento de estos derechos. Al respecto, del expediente relativo a la última elección celebrada en este municipio, se observa que las mujeres han participado ejerciendo su derecho a votar y ser votadas, sin embargo, se advierte que dicha participación ha sido incipiente pues sólo han incluido a cuatro mujeres en el Ayuntamiento como propietarias y suplentes en la Regidurías de Educación y Salud.

No obstante, esta Dirección Ejecutiva solicita respetuosamente al Consejo General de este Instituto, exhortar a las autoridades, a la asamblea y municipio de Santa María Apazco, Oaxaca, para que continúen impulsando medidas que garanticen a las mujeres ejercer su derecho de votar, así como de acceder a cargos de elección popular en condiciones de igualdad, para dar cumplimiento a lo dispuesto por las disposiciones Constitucionales y Convencionales que tutelan los derechos de las mujeres.

**SEXTA. Conclusión.** En mérito de lo anterior y en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 278, numeral 3 de la LIPEEO, esta Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas estima procedente emitir el siguiente:



## DICTAMEN

**PRIMERO.** Se identifica como método de elección de concejales al Ayuntamiento del municipio de Santa María Apazco, Oaxaca, las normas, instituciones y procedimientos descritos en la tercera razón jurídica del presente dictamen.

**SEGUNDO.** En los términos expuestos en la quinta razón jurídica del presente dictamen, esta Dirección Ejecutiva solicita al Consejo General, de considerarlo procedente, exhortar a la ciudadanía, a la Asamblea General y a las Autoridades del municipio de Santa María Apazco, Oaxaca, para que continúen impulsando medidas que garanticen a las mujeres ejercer su derecho de votar, así como de acceder a cargos de elección popular en condiciones de igualdad para dar cumplimiento a lo dispuesto por las disposiciones Constitucionales y Convencionales que tutelan los derechos de las mujeres.

**TERCERO.** Remítase el presente dictamen al Presidente del Consejo General para los efectos a que se refiere el artículo 278, numeral 3 de la LIPEEO.

Oaxaca de Juárez, Oaxaca, a 23 de agosto de 2018.

**ENCARGADO DEL DESPACHO DE LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DE SISTEMAS  
NORMATIVOS INDÍGENAS**

**LIC. HUGO AGUILAR ORTIZ**